VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 76)**

z dnia 13 września 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 76)

13 września 2012 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji oraz **Haliny Rozpondek (PO)** zastępcy przewodniczącego, rozpatrzyła:

- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pozyskiwania środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego;

- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wykorzystania środków Unii Europejskiej na realizację projektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013.

W posiedzeniu udział wzięli: **Paweł Orłowski** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wraz ze współpracownikami, **Józef Górny** p.o. dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Anna Jasieńska**, **Dariusz Myrcha** - z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych;

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów, zaproszonych gości, pana Pawła Orłowskiego - podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, przedstawicieli Ministerstwa Finansów, pana dyrektora Józefa Górnego z Najwyższej Izby Kontroli oraz wszystkich gości, którzy uczestniczą w posiedzeniu naszej Komisji.

Porządek dzienny przewiduje:

I. Rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pozyskiwania środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego.

II. Rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wykorzystania środków Unii Europejskiej na realizację projektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie słyszę. Wobec braku uwag stwierdzam przyjęcie porządku dziennego naszego posiedzenia. Proponuję następujące procedowanie, najpierw wysłuchanie informacji na temat przeprowadzonych kontroli, następnie odniesienie do nich przedstawicieli rządu i na koniec dyskusja.

Członkowie naszej Komisji mieli możliwość zapoznania się z materiałami NIK zawierającymi informacje o wynikach kontroli. Proszę, zatem przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie skrótowej informacji w tej kwestii.

P.o. dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli Józef Górny:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo! Nie udało nam się uruchomić, niestety, prezentacji, w związku z tym będę mówił bez prezentowania na ekranie.

Kontrolę dotyczącą pozyskiwania środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła na prośbę grupy senatorów, którzy zwrócili się do nas sygnalizując zaniepokojenie dużym zróżnicowaniem wielkości uzyskiwanego dofinansowania ze środków Unii Europejskiej pomiędzy zamożnymi a małymi, najbiedniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego. Mamy tu na myśli powiaty i gminy. Celem kontroli było ustalenie przyczyn, z powodu których małe jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają lub korzystają w ograniczonym stopniu ze środków z budżetu Unii Europejskiej. Także chcieliśmy dokonać oceny aktywności badanych jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także dokonać oceny zgodności z obowiązującymi procedurami procesu oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie oraz wyboru projektów do dofinansowania złożonych przez jednostki objęte kontrolą.

Jak myśmy zdefiniowali te małe jednostki? Otóż przyjęliśmy następujące kryteria: w odniesieniu do gmin to była liczba mieszkańców nieprzekraczająca 25 tys., kwota środków z Unii Europejskiej do 600 zł na jednego mieszkańca, natomiast dochód nieprzekraczający 2,5 tys. na jednego mieszkańca, a także wskaźnik środków europejskich *per capita* do dochodów gminy *per capita* poniżej 30%. Natomiast w odniesieniu do powiatów przyjęliśmy kryterium w wysokości środków z Unii Europejskiej do 250 zł na jednego mieszkańca, dochód do jednego tysiąca na mieszkańca oraz ten sam wskaźnik środków europejskich do dochodów powiatów poniżej 30%.

Kontrole przeprowadziliśmy w 8 województwach, tj. mazowieckim, śląskim, małopolskim, lubelskim, łódzkim, wielkopolskim, podkarpackim i dolnośląskim. Kontrolą objęliśmy również urzędy marszałkowskie tych 8 województw jako instytucje zarządzające środkami Unii Europejskiej. Ponadto przeprowadziliśmy w dość szerokim zakresie badania ankietowe, które miały dać odpowiedź na pytanie, czy nasze ustalenia są miarodajne, czy one się pokrywają z odczuciami większej liczby tych jednostek samorządu terytorialnego. Z satysfakcją chcemy stwierdzić, że te jednostki pozytywnie odpowiedziały na naszą prośbę. I tak, na 142 powiaty, 116 wzięło udział w badaniu. Z 207 zaproszonych gmin pozytywnie odpowiedziało 151, a więc 73% a także wszystkie - 13 instytucji zarządzających.

Jaka jest nasza ocena ogólna kontrolowanej działalności? Otóż Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, aktywność większości kontrolowanych małych gmin i powiatów w zakresie uzyskiwania środków z budżetu Unii Europejskiej. Pozytywnie oceniliśmy, mimo także stwierdzonych pewnych nieprawidłowości, podejmowane przez kontrolowane zarządy województw i urzędy marszałkowskie działania informacyjno-promocyjne, dokonywanie oceny i wyboru wniosków o dofinansowanie projektów składanych przez małe jednostki samorządu terytorialnego a także rozpatrywanie odwołań od ocen wniosków składanych przez te jednostki. Pozytywnie też oceniliśmy, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez mazowiecką jednostkę wdrażania programów unijnych zadań dotyczących oceny wniosków o dofinansowanie a także rozpatrywanie odwołań od oceny tych wniosków składanych przez te małe jednostki, które kontrolowaliśmy.

Takie ogólne oceny. Po pierwsze - nie stwierdziliśmy gorszego traktowania małych jednostek samorządu terytorialnego przy ubieganiu się o środki unijne ze względu na ich wielkość lub stan majątkowy. Po drugie - podstawowym czynnikiem, co wypływa i z naszych badań i także z analizy ankiet, podstawowym czynnikiem wpływającym na decyzje tych małych gmin i powiatów odnośnie do ubiegania się o środki unijne są głównie ich możliwości finansowe. Po trzecie - takie czynniki, jak ułatwienia w programach operacyjnych, przygotowanie kadr, położenie geograficzne, nie przesądzają o aktywności małych powiatów i gmin w ubieganiu się o środki unijne. A głównymi problemami w pozyskiwaniu środków unijnych, na co zwracały uwagę zarówno kontrolowane jak i ankietowane małe gminy, i powiaty, są przede wszystkim trzy: po pierwsze - ograniczone możliwości finansowe danej jednostki, po drugie - zbyt skomplikowane procedury aplikowania o środki unijne i po trzecie - zbyt długie oczekiwanie na refundację poniesionych wydatków. Chcę powiedzieć, że wyniki badań ankietowych potwierdziły ustalenia kontroli, więc uważamy, że nasze badania są miarodajne. I również myślę, że takim pozyty-

wem tej kontroli jest to, że dobre praktyki, jakie stwierdziliśmy, mogą być wykorzystane w nowej perspektywie 2014 - 2012.

Panie przewodniczący, prosiłbym, żeby krótko o pewnych szczegółach i o pewnych ustaleniach mogła przedstawić informację pani Jolanta Kędra, doradca w departamencie, która była koordynatorem tej kontroli i myślę, że ma bardzo dużą wiedzę na ten temat.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Bardzo proszę.

Doradca prawny w Departamencie Administracji Publicznej NIK Jolanta Kędra:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo! Zacznę może od tego, że przedstawię główne ustalenia kontroli przeprowadzonych w urzędach gmin i starostwach powiatowych.

Wszędzie oceniliśmy działalność tych jednostek pozytywnie, pomimo tego, że stwierdziliśmy nieprawidłowości. Natomiast pozytywną ocenę stanowią takie ustalenia kontroli jak to, że wszystkie jednostki dokonały identyfikacji potrzeb w zakresie swoich zadań inwestycyjnych i wszystkie wskazały w swoich dokumentach planistycznych środki z Unii Europejskiej jako jedne z możliwych środków sfinansowania tych inwestycji. Spośród badanych 48 małych jednostek samorządu, tylko w 3 stwierdziliśmy niezadowalającą – naszym zdaniem – aktywność przy ubieganiu się o te środki unijne. Dlatego że tam te gminy przeprowadzały bardzo dużo inwestycji, planowały, że będą pozyskiwać te środki, a w efekcie w ogóle się tak naprawdę o te środki nie starały i pozyskały je w bardzo małym stopniu. I należy też podkreślić, że większość badanych przez nas jednostek była należycie przygotowana organizacyjnie. Ponieważ to są bardzo małe jednostki, więc nie mają wyodrębnionych komórek organizacyjnych, ale zawsze jest chociażby stanowisko pracy, osoba odpowiedzialna za to, żeby monitorować to, z jakiego programu można pozyskać środki dla danej gminy, co się dzieje w tych programach, przygotowywać wnioski i być za to odpowiedzialnym.

Stwierdziliśmy także, tak jak już tutaj było powiedziane, że one mają bardzo duże kłopoty z tym, żeby sfinansować te inwestycje, jednak te jednostki starały się zawsze pozyskiwać środki. Głównie one pochodziły z kredytów lub pożyczek, ale też żadna z nich nie przekroczyła wskaźników zadłużenia określonych w ustawie o finansach publicznych.

Oprócz tego, że te jednostki pozyskiwały środki z Unii Europejskiej na realizację swoich zadań, również bardzo aktywnie pozyskiwały środki z innych źródeł na realizację pomniejszych inwestycji. W tych jednostkach stwierdziliśmy ponad 2 tys. zrealizowanych inwestycji. One są różnej wielkości, począwszy od wybudowania czy wyremontowania jakiegoś tam kawałka drogi, do takich, wydawałoby się bardzo małych inwestycji, jak na przykład postawienia wiat przystankowych. To jest ponad 2 tys. takich inwestycji i głównie pozyskiwane środki na ten cel pochodzą również z kredytów, z dotacji z budżetu państwa, z pożyczek z narodowego bądź wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Największe zainteresowanie wśród małych jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o środki stwierdziliśmy w ramach Programu Kapitał Ludzki, w ramach regionalnych programów operacyjnych i w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, takich jak Innowacyjna Gospodarka czy program Infrastruktura i Środowisko. One cieszą się mniejszą popularnością z tego względu, że są już z samego swojego założenia przeznaczone dla realizacji innych inwestycji. Albo są to takie, jak Innowacyjna Gospodarka, głównie dla przedsiębiorców bądź tam, gdzie są duże projekty możliwe do sfinansowania. Dlatego jest małe zainteresowanie tymi programami. Sporadycznie też były aplikowane z sukcesem o środki w takich mniej popularnych programach, typu Leonardo da Vinci czy współpraca transgraniczna.

Jeśli chodzi o stwierdzone nieprawidłowości w tych jednostkach, to głównie dotyczyły one – naszym zdaniem – nierzetelnego przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów. Ocenialiśmy tę nierzetelność głównie w odniesieniu do tych wniosków, które zostały odrzucone już na etapie oceny formalnej, tam, gdzie był faktyczny błąd tego, który ten wniosek przygotowywał, bo nie spełniał kryteriów formalnych, brakowało załączników, coś nie tak było wypełnione, brakowało czasami nawet podpisów. Niestety,

w przeszło 40% kontrolowanych JST stwierdziliśmy takie przypadki. Stwierdziliśmy też, tak jak już mówiłam, że te trzy gminy wykazywały małą aktywność w pozyskiwaniu środków. I to są główne nieprawidłowości, jakie stwierdziliśmy w małych jednostkach, czyli w badanych gminach i w powiatach.

Jeśli chodzi o ustalenia kontroli przeprowadzonych w urzędach marszałkowskich i Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych. Może jeszcze tylko powiem, dlaczego w mazowieckiej jednostce? To jest instytucja pośrednicząca na terenie województwa mazowieckiego, której marszałek przekazał właściwie wszystkie swoje uprawnienia, jeśli chodzi o dokonywanie oceny. Tak, że musieliśmy tam też podjąć kontrolę, żeby móc spojrzeć w dokumenty, zobaczyć, jak to było oceniane, bo ten obszar również podlegał naszej kontroli.

Jeśli chodzi o ustalenia w tych jednostkach, to może zacznę od dobrych stron. Stwierdziliśmy, że wszystkie instytucje zarządzające podejmowały działania zmierzające do właściwej promocji swoich programów RPO. We wszystkich kontrolowanych urzędach i w tej mazowieckiej jednostce stwierdziliśmy, że ocena formalna i merytoryczna przeprowadzana jest zgodnie z kryteriami wyboru określonymi przez Komitet Monitorujący. To też jest bardzo istotne. Wszędzie również dokonywano rozpatrywania odwołań w sposób prawidłowy, zgodny z procedurami. I w większości przypadków, bo nie we wszystkich, zarządy województw dokonywały wyboru projektów do dofinansowania w kolejności wynikającej z list rankingowych, czyli tak, jak to zostało faktycznie ocenione. Zaobserwowaliśmy też dobre praktyki – naszym zdaniem – po stronie właśnie instytucji zarządzających, a dotyczyły one szerokich konsultacji programów operacyjnych na etapie ich tworzenia. Były to konsultacje przeprowadzane z różnymi grupami społecznymi, ale oczywiście również z małymi jednostkami samorządu. Były nawet takie, które kierowały w jakiś sposób, właśnie szczególnie do małych jednostek samorządu, prośby o opinię, co do tego programu i ewentualnych potrzeb, jakie one widziałyby dla siebie w tych programach.

Jeśli chodzi o ułatwienia dla małych jednostek, które już znajdują się bezpośrednio w zatwierdzonych programach operacyjnych, to należy pamiętać, że zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, instytucje zarządzające mają obowiązek uwzględnienia zasady równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu, co w pewien sposób ogranicza instytucję zarządzającą do stwarzania dla małych jednostek samorządu terytorialnego znacznych ułatwień w jakimś takim bardzo szerokim zakresie. Nie mniej jednak te instytucje starały się uwzględnić te potrzeby. I tak na przykład stwierdziliśmy, że w niektórych programach operacyjnych były korzystne dla małych jednostek kryteria doboru beneficjentów, na przykład było określone, że w danym konkursie mogą startować tylko gminy wiejskie albo, że jest to działanie przeznaczone tylko dla gmin, gdzie jest określona liczba mieszkańców, mniej więcej między 5 a 10 tys. To było bardzo dla nich korzystne, podobnie jak stosowanie w niektórych konkursach systemu preselekcji przy wyborze projektów. To z kolei polegało na tym, że nie trzeba było razem z wnioskiem o dofinansowanie składać wszystkich kosztownych często bardzo załączników do tego wniosku. Te załączniki powiat czy gmina mogły przygotować dopiero wtedy, jeżeli ich wniosek został przyjęty wstępnie. Wtedy nie ponosiły kosztów, czasami bardzo dużych, na przygotowanie tych dokumentów. Bo potem mogłoby się okazać, że są to pieniądze wyrzucone, bo gmina nie dostała dofinansowania. Na przykład były też takie przypadki, że w ramach programu były wydzielane pule środków na projekty realizowane wyłącznie przez gminy albo wyłącznie na przykład na drogi gminne. Były też przypadki określania odrębnej puli środków na dofinansowanie projektów zgłoszonych przez małe bądź przez duże gminy. I to w ramach danego programu jest określone, co należy rozumieć oczywiście przez małą, a co przez dużą gminę. Te kryteria były bardzo ściśle określone.

Stwierdziliśmy również nieprawidłowości w urzędach marszałkowskich i w mazowieckiej jednostce. Tutaj chyba główną nieprawidłowość, jaką stwierdziliśmy, była w województwie mazowieckim, gdzie ustaliliśmy, że w dwóch konkursach dokonano wyboru projektów z zastosowaniem dodatkowego kryterium, które nie było określone w żadnych dokumentach programowych i które przede wszystkim nie było przez Komitet Moni-

torujący zatwierdzone. Stwierdziliśmy również w jednym województwie nieprecyzyjne uzasadnianie ocen strategicznych i trochę błędów formalnych, polegających głównie na niedochowaniu odpowiednich terminów określonych w procedurach.

Po kontroli skierowaliśmy wystąpienia do wszystkich 57 kontrolowanych jednostek, w tym dla 38 sformułowaliśmy łącznie 61 wniosków. Do starostów, burmistrzów, wójtów wnioskowaliśmy głównie o przygotowywanie należyte wniosków o dofinansowanie. Jak mówiłam, tam jest duży odsetek wniosków odrzuconych z przyczyn formalnych. I do tych trzech gmin o podjęcie działań zwiększających aktywność w pozyskiwaniu środków unijnych.

Do marszałków województw natomiast wnioskowaliśmy o dokonywanie bardziej szczegółowych uzasadnień ocen strategicznych i - w przypadku województwa mazowieckiego – o stosowanie kryteriów wyłącznie takich, które są zatwierdzone przez Komitet Monitorujący. Tak, jak już tutaj zostało wspomniane wcześniej, wyniki badania ankietowego potwierdziły nasze ustalenia kontroli, więc już nie będę tego powtarzała.

Jeszcze może tylko podsumowanie. Uważamy, że aby zwiększyć absorpcję środków unijnych przy kolejnej perspektywie budżetowej, bo w tej chwili to już jest niemożliwe, należałoby wprowadzić w szerszym zakresie zaliczkowy system współfinansowania zadań ze środków unijnych. To mogłoby się na pewno przyczynić do większego zainteresowania małych JST tymi środkami. Częstsze stosowanie systemu preselekcji, o którym tutaj wspominałam, bo on jest bardzo korzystny dla małych jednostek. I przyspieszenie procesu rozliczania wniosków o płatność i dokonywania refundacji poniesionych wydatków, dlatego że jeżeli bardzo długo gmina oczekuje na rozliczenie tej inwestycji, na rozliczenie wniosków o dofinansowanie, to ona wtedy blokuje swoje środki i nie może ich przeznaczyć na inne inwestycje. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):

Dziękuję bardzo państwu za przedstawienie informacji. Otwieram dyskusję. Bardzo proszę pan przewodniczący Makowski.

Poseł Tomasz Makowski (RP):

Mam pytanie do państwa w sprawie tej informacji kontrolnej, właściwie dwa pytania. Pierwsze pytanie dotyczy ankiet, które były wysyłane. Czy urzędy marszałkowskie otrzymały takie ankiety i czy w ankiecie był też zapis dotyczący wykorzystania środków z osi priorytetowej 7 – Pomoc techniczna z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego? I drugie pytanie: czy zdarzyło się w jakimkolwiek urzędzie marszałkowskim objąć parasolem najmniejsze gminy, wsparciem technicznym z tych środków, które one otrzymały. Bo urzędy marszałkowskie otrzymały mniej więcej ok. 30 mln euro na pomoc techniczną. I to m.in. miało być kierowane do tych najmniejszych, najbiedniejszych gmin, ponieważ te gminy nie sięgały po środki. Bo tak, jak pani powiedziała na wstępie, obawiając się, że wnioski mogą być słabo skonstruowane bądź też wydając środki na przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej ryzykowały tym, że nie otrzymają dofinansowania? To takie moje pytanie.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo panu przewodniczącemu. Czy są jeszcze jakieś pytania? Jeżeli nie ma, to jeszcze zanim poprosimy o udzielenie odpowiedzi, to przedstawiciel ministerstwa rozwoju, pan minister Orłowski, proszę bardzo.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Paweł Orłowski:

Państwo przewodniczący, panie, panowie posłowie, szanowni państwo! Oczywiście, to już padło z ust przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, pana dyrektora, to jest też dla nas bardzo dobry dokument, bo myślę, że wnioski płyną z tego raportu generalnie pozytywne. Dokument dobry pod kątem przyszłej perspektywy 2014 - 2020. My z pewnością będziemy chcieli wykorzystać wnioski płynące z raportu i tak też będziemy robić. Aczkolwiek na kilka aspektów bym jednak zwrócił uwagę. W praktyce wdrażania funduszy lekko możemy się różnić w ocenie, raczej co do wagi pewnych zagadnień niż co do zasady.

I tak, jeśli chodzi o zaliczki, wydaje się dzisiaj, na poziomie aktualnego wydatkowania zaliczki, tj. mniej więcej 45% środków, które są wypłacane, mówię generalnie oczywiście

w skali wszystkich regionalnych programów operacyjnych, że to jest bardzo duża część funduszy, która w formie zaliczek jest wypłacana, w ogromnej mierze także na rzecz przedsiębiorców w ramach osi priorytetowej regionalnych programów operacyjnych przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorców. Ale oczywiście jest to system dogodny z punktu widzenia beneficjentów.

Co do preselekcji - to dobry system, który jest bezpieczniejszy dla potencjalnego beneficjenta, ale z drugiej strony trzeba się liczyć z tym, że on powoduje wydłużenie procedury, która też jest wskazywana jako pewne ograniczenie. My oczywiście od początku okresu programowania staramy się maksymalnie procedury upraszczać. Oczywiście jest szereg ograniczeń także wynikających z legislacji unijnych, które tę procedurę także komplikują. Pamiętajmy, że pewna praktyka wpływa na różnego rodzaju wytyczne czy interpretacje instytucji zarządzających, a to z racji tej, że Komisja Europejska kontrolując programy, często również nie tylko na bazie jasno wskazanych przepisów, a raczej na podstawie zasad ogólnych podejmuje pewne decyzje, co wymusza też praktykę często procedury bardziej skomplikowanej. Ale, jak mówię, staramy się upraszczać, aczkolwiek pewnie nie dojdziemy nigdy do takiego momentu, gdzie uznamy wszyscy i, że beneficjenci potencjalni uznają, że to jest bardzo prosta procedura. Z dwóch względów pewnie, z jednej strony, dlatego że jednak są to środki publiczne i wiadomo, że są one obarczone procedurą. Z drugiej strony, przede wszystkim zależy nam i na tym też będziemy się odpowiednio skupiać w przyszłej perspektywie, żeby położyć raczej nacisk na jakość wybieranych projektów a nie na samą łatwość procedury. Dlatego, że ona też trochę świadczy o sprawności beneficjenta. I tutaj mam jeden wątek, który już przewijał się w państwa głosach, dotyczący przygotowania dokumentacji, tego ryzyka, to w kontekście preselekcji, tego ryzyka związanego z przygotowaniem dokumentacji, niejako tu zacytuję, wyrzuconych środków. Trudno się zgodzić z takim poglądem, bo pamiętajmy jednak, że realizujemy inwestycje czy powinniśmy realizować inwestycje, bo są fundusze unijne - one jednak mają charakter dodatkowy - tylko dlatego, że dana inwestycja powinna zostać zrealizowana, bo jest ważna z punktu widzenia rozwoju danej gminy. Tym samym pewnie nie uznałbym przygotowania dokumentacji za wyrzucone środki, dlatego że oczywiście jest szereg innych źródeł, także środki krajowe, które umożliwią być może w późniejszym okresie, ale jednak realizację takiej inwestycji, więc to zawsze, myślę, że jest jednak z korzyścią dla danej gminy. Bo my staramy się walczyć też z takim właśnie podejściem części beneficjentów, którzy realizują bez jakiegoś uzasadnienia specjalnie rozwojowego, strategicznego jakąś inwestycję, tylko dlatego, że są środki. To z pewnością nie jest trafne podejście.

Myślę, że to tyle w tym punkcie. Jeśli państwo będą mieli pytania, oczywiście też chętnie odpowiemy, a sądzę, że raport na pewno jest bardzo dobrym materiałem pod kątem przyszłej perspektywy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję. Proszę o udzielenie odpowiedzi panu przewodniczącemu Makowskiemu.

P.o. dyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK Józef Górny:

Dziękuję bardzo. Może ja odpowiem panu ministrowi Orłowskiemu króciutko, a panią poproszę o udzielenie odpowiedzi.

Panie ministrze, my się z tym zgadzamy, z tym, że to jest takie życzenie. Byłby idealny wzorzec, gdyby były realizowane te inwestycje, które są potrzebne. Natomiast jest inna optyka patrzenia w gminie, a inna jest w województwie na pewne inwestycje i trzeba powiedzieć wprost, że jeżeli gmina środków unijnych nie ma, to nawet najbardziej potrzebnych inwestycji nie wykona. Natomiast ta preselekcja jest o tyle dobra, że dokumentacja też ma określony czas ważności. Jeżeli nie wykona się w określonym czasie tej inwestycji, to ta dokumentacja praktycznie musi później być powtórzona. Myślę, że to jest nasz dobry wniosek i on jest zbieżny z oczekiwaniami gmin.

Natomiast, jeżeli chodzi o upraszczanie procedur, to chcę powiedzieć, że my w tej chwili rozpoczęliśmy kontrolę, dużą, koordynowaną, dotyczącą właśnie upraszczania procedur, jak to jest wdrażane w Polsce i myślę, że w połowie przyszłego roku będziemy

mogli przedstawić wyniki w tym zakresie. Natomiast, jeżeli chodzi o pytania pana przewodniczącego Makowskiego, to proszę bardzo panią doradcę.

Doradca prawny w NIK Jolanta Kędra:

Dziękuję bardzo. Wysłaliśmy ankiety do tych urzędów marszałkowskich, w których nie było kontroli bezpośredniej, czyli do 8 pozostałych, oprócz tych, które zostały wymienione. Zarówno w kontroli bezpośredniej jak i w badaniu ankietowym nie zbieraliśmy informacji w urzędach marszałkowskich odnośnie do wydatkowania środków w ramach pomocy technicznej. Natomiast ustaliliśmy w ramach kontroli, że we wszystkich województwach, zarówno tych w badaniu bezpośrednim jak i ankietowym, województwa te prowadzą bardzo szerokie działania informacyjno-szkoleniowe i promocyjne programów. Między innymi są punkty konsultacyjne, są prowadzone szkolenia, są wydawane różnego rodzaju publikacje, które w ocenie – przynajmniej tych urzędów marszałkowskich – mają bardzo duże znaczenie i przyczyniają się do tego, żeby upowszechnić programy operacyjne w terenie.

W sumie z naszej kontroli wynika, że należy się zgodzić z tą opinią urzędów marszałkowskich. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Przystępujemy do realizacji drugiego punktu, czyli rozpatrzenie informacji o wynikach kontroli wykorzystania środków unijnych na realizację projektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego POKL 2007 - 2013. Poprosimy.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie Antoni Stupiński:

Delegatura w Olsztynie była koordynatorem tej kontroli w skali kraju.

Szanowni: panie przewodniczący, szanowne panie posłanki i panowie posłowie! Jeżeli chodzi o tę kontrolę, to przedmiotem jej była realizacja przez instytucje pośredniczące zadań w zakresie przyznawania środków Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczonych na dofinansowanie projektu Programu operacyjnego Kapitał Ludzki oraz wykorzystanie tych środków przez beneficjentów realizujących projekty związane z aktywizacją bezrobotnych i przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu. Głównym celem tej kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków na realizację projektów współfinansowanych w ramach komponentu regionalnego Programu operacyjnego Kapitał Ludzki.

Łącznie kontrolą objęliśmy 48 podmiotów w 6 województwach, tj. w województwie pomorskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim, świętokrzyskim i lubelskim, w tym w 13 jednostkach realizujących zadania instytucji pośredniczących, tj. w urzędach marszałkowskich, w wojewódzkich urzędach pracy oraz innych, które wypełniały te obowiązki. Kontrolą objęto również 35 beneficjentów, tj. m.in. powiatowe urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, organizacje pozarządowe i szkoły niepubliczne.

Jaka jest ogólna ocena tej kontroli? Otóż Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację projektów, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Co było podstawą oceny pozytywnej? Przede wszystkim nie mieliśmy uwag do rozdysponowania przez instytucje pośredniczące środków na realizację projektów komponentu regionalnego. Uwzględniania przez kontrolowane urzędy marszałkowskie i wojewódzkie urzędy pracy w trakcie procesu wyboru projektów do dofinansowania najistotniejszych celów społeczno-gospodarczych określonych w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego. Wywiązywania się beneficjentów z postanowień umów o dofinansowanie oraz z obowiązku dokonywania rzeczowych i finansowych rozliczeń projektów. W tym zakresie nie mieliśmy jakichkolwiek uwag.

Natomiast w trakcie tej kontroli stwierdziliśmy szereg również istotnych nieprawidłowości. Na czym one polegały przede wszystkim? Na niepełnym wykonaniu przez instytucje pośredniczące obowiązku kontroli na miejscu u beneficjentów. Tu chodzi o kontrole, w trakcie realizacji projektów, dokonywania oceny efektywności projektów w oparciu o wskaźniki nieodzwierciedlające w pełnym zakresie rzeczywistego ich wpływu na skuteczność w uzyskiwaniu zatrudnienia, to jest mierzące poziom uczestnictwa w projektach oraz uzyskane uprawnienia i certyfikaty. W występowaniu przypadków –

chciałbym tu podkreślić – występowaniu przypadków, to nie było zjawisko powszechne – niedostatecznej dbałości o gospodarne wydatkowanie dotacji zarówno na etapie zatwierdzania budżetu projektów przez instytucje pośredniczące jak i ich realizacji, skutkujące wysokimi kosztami ich realizacji. Na przykład wysokie koszty zarządzania projektami. W skrajnych przypadkach – oczywiście są to tylko przypadki - przekraczające nawet 50% kosztów ogółem realizacji projektu.

Wartość projektów, przy realizacji których stwierdzono przesłanki wskazujące na niedostateczną dbałość o gospodarne wydatkowanie środków, wyniosła ponad 2,8 mln zł.

Chciałbym teraz poinformować szanownych państwa o szczegółowych ustaleniach kontroli, które zostały stwierdzone w instytucjach pośredniczących. Oczywiście, skupię się tutaj głównie na pozytywnych aspektach kontrolowanych działań, jak również na nieprawidłowościach. Jeżeli chodzi o instytucje pośredniczące, to w zasadzie wszystkie te instytucje prawidłowo przygotowały tzw. plany działania określające m.in. kryteria wyboru preferujące projekty skierowane do mieszkańców konkretnych obszarów danego regionu czy też kierunkujące wsparcie na konkretny problem społeczno-gospodarczy lub wybraną branżę. W dokonywaniu wyboru projektów dofinansowania w oparciu o przyjęte kryteria, weryfikowanie budżetów przedkładanych przez wnioskodawców. I tutaj mamy jednak w tym zakresie mimo wszystko pewne uwagi: brak było jednak w pełni jednoznacznych kryteriów zatwierdzania wysokości budżetów, co w ocenie NIK powodowało nie zawsze racjonalne zróżnicowanie kosztów szkolenia. To się przede wszystkim odbiło i ma wpływ głównie na koszty zarządzania.

Jeżeli chodzi o instytucje pośredniczące, jeżeli chodzi o ustalenia kontroli, to spośród 13 skontrolowanych, chciałbym podać skalę, 7 nie spełniało wymogów objęcia kontrolą na miejscu co najmniej 30% liczby projektów realizowanych w danym roku w ramach poszczególnych działań. Natomiast wszystkie instytucje pośredniczące przeprowadzały działania monitorujące stopień i jakość wykonania przez beneficjentów zadań i rezultatów projektów założonych we wnioskach o ich dofinansowanie. Tylko w 4 województwach, tj. kujawsko-pomorskim, lubelskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim dokonywano analiz skuteczności zatrudnieniowej. To jest taki wskaźnik, który mówi o liczbie osób, które znalazły zatrudnienie w stosunku do liczby osób objętych szkoleniem. Wskaźnik ten, jako kryterium wyboru projektów konkursowych we wszystkich skontrolowanych województwach wprowadzono dopiero w 2011 r. Wcześniej taki wskaźnik w niektórych konkursach stosowano w dwóch województwach, tj. kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim. W tym zakresie, jak już jestem przy tej problematyce, to chciałbym podkreślić, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego od 2011 r. wprowadziło taką zasadę, żeby przy wyborze projektów do realizacji również uwzględniać tzw. wskaźniki zatrudnieniowe, czyli skuteczność zatrudnieniową, co jest – w naszej ocenie – bardzo korzystnym rozwiązaniem i może poprawić efektywność tego szkolenia.

Jak każda kontrola, oprócz negatywów, stwierdza również pewne pozytywne aspekty działalności. I tutaj, jako dobrą praktykę NIK oceniła podejmowanie przez niektóre instytucje pośredniczące prób ograniczenia kosztów realizacji projektów poprzez opracowanie wysokości progowych kosztów wykorzystywanego na etapie weryfikacji wniosku o dofinansowanie. Bo chciałbym podkreślić, że w zasadzie, jeżeli się przyjmie instytucja pośrednicząca projekt budżetu, to potem beneficjenci na ogół przestrzegają i mieszczą się w założonych limitach i wskaźnikach. Natomiast jest bardzo ważnym, istotnym elementem, rzetelna weryfikacja tych wniosków na etapie przyjmowania konkretnych projektów. Na przykład w urzędzie marszałkowskim województwa lubelskiego opracowano w 2010 r. wykaz akceptowalnego poziomu kosztów, w którym podawano przedziały stawek rynkowych dotyczących m.in. wynagrodzeń personelu projektu i trenerów usług hotelarsko-cateringowych oraz wynajmu sal szkoleniowych i lokali biurowych. My zdajemy sobie sprawę, że ujednolicenie w skali kraju jest to niezmiernie trudne i tu takiego nie wymagamy, natomiast jednak instytucje pośredniczące, które dokonują wyboru, powinny jednak większą uwagę zwracać na rzetelność opracowania tych projektów.

Proszę państwa! Jeżeli chodzi o ustalenia kontroli u beneficjentów, to może podam kilka danych statystycznych. Objęci kontrolą beneficjenci zrealizowali w badanym okresie 75 projektów, na które wydatkowano łącznie 144 mln zł. W ramach realizacji tych

projektów wsparciem objęto ogółem 24 tys. 947 osób, tj. od 50 do 500 osób uczestniczących w jednym projekcie.

Średnia wartość projektu realizowana w ramach Programu operacyjnego Kapitał Ludzki objętego badaniami kontrolnymi w poszczególnych grupach beneficjentów wyniosła ponad 2 mln 700 tys., tj. w przypadku realizowanych projektów przez powiatowe i miejskie urzędy pracy. 712 tys., to są podmioty spoza sektora finansów publicznych. Ponad 2 mln – beneficjenci realizujący projekty z zakresu samo zatrudnienia oraz 750 tys. inne instytucje samorządowe, tutaj ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie realizujące projekty konkursowe.

Przeciętny koszt realizacji projektów szkoleniowych w przeliczeniu na jednego uczestnika - to jest bardzo ważne, żeby wiedzieć, jak wysoki jest koszt tych szkoleń w przeliczeniu na jedną osobę - wyniósł 5,7 tys., w przypadku projektów zrealizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych, 6 tys. to projekty zrealizowane przez podmioty spoza sektora finansów publicznych i 19,2 tys. zł to projekty, których celem był rozwój samozatrudnienia, małe zakłady pracy. Wliczono tu dotacje inwestycyjne, pomostowe dla tworzących nowe podmioty gospodarcze, tzw. mikro przedsiębiorstwa.

W ocenie NIK, niektóre koszty jednostkowe realizacji, zwłaszcza projektów szkoleniowych należy uznać za relatywnie wysokie. Próbowaliśmy porównać te koszty po przeliczeniu kosztów organizacji innych szkoleń. Na przykład za przeszkolenie jednej osoby w zawodzie operatora wózków widłowych w ramach projektu – Nowe kwalifikacje, na Kujawach Fundacja Ekspert Kujawy w Inowrocławiu zlecając podmiotowi zewnętrznemu zapłaciła 700 zł, podczas, gdy w ofercie komercyjnej to samo szkolenie można było zorganizować za kwotę od 400 do 500 zł. Na operatora żurawia samochodowego, operatora walca drogowego w ramach Projektu Praca dla ciebie, projekt na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym zrealizowany przez jedno ze stowarzyszeń w Kielcach, zapłacono 2,6 tys. Natomiast w ofercie rynkowej ceny takich kursów kształtowały się na poziomie od 1,6 tys. do 2 tys. zł.

Jakie czynniki wpłynęły na wysoki poziom niektórych szkoleń? Przede wszystkim wysokie koszty wynagrodzeń personelu zarządzającego projektami, wynoszące przeciętnie 212 tys. zł, tj. średnio 22% łącznych kosztów prowadzonego szkolenia.

Najwyższy odsetek – 26,7% udziału kosztów zarządzania w ogólnych kosztach projektu stwierdzono u beneficjentów niebędących podmiotami sektora finansów publicznych. W grupie tej spośród objętych badaniami 41 projektów, w 13 z nich odsetek ten przekraczał – chciałbym tutaj zwrócić państwa uwagę – przekraczał 30, a nawet w niektórych drastycznych przypadkach ponad 50%. Jedną z przyczyn wyższych od przeciętnych w badanej populacji kosztów zarządzania projektami było zatrudnianie licznego personelu pełniącego funkcje związane z ich obsługą administracyjną. Prowadziło to do powielania zadań oraz kosztów, gdyż zadania będące w kompetencji niektórych zatrudnionych w projektach specjalistów dodatkowo zlecano podmiotom zewnętrznym. Podzlecanie tych samych czynności podmiotom zewnętrznym znalazło reperkusje w tym, że trzeba za to zapłacić i koszty były znacznie wyższe.

Stwierdziliśmy również, tak jak już mówiłem, przypadki niedostatecznej dbałości o gospodarne wydatkowanie dotacji, zarówno na etapie zatwierdzania, ale przede wszystkim na etapie realizacji projektu. Jedna z instytucji w Lublinie, która realizowała projekt Platforma umiejętności informatycznych poniosła koszty używania samochodów prywatnych w łącznej wysokości 19,2 tys. zł, co przy zastosowanej obowiązującej wówczas maksymalnej stawce rozliczeniowej – 0,84 za km w przypadku używania samochodów prywatnych, oznaczało wykonanie przebiegu ogółem aż ponad 22 tys. km. Myśmy analizowali, czy akurat zachodziła potrzeba tak wysokiego przebiegu? Przebieg był w naszej ocenie niewspółmierny do charakteru projektu realizowanego dla 50 osób na terenie Lublina. Było to szkolenie językowe. Gdzie tam tyle tysięcy można było wykorzystać? Również w Olsztynie jedna z instytucji w ramach projektu zleciła, tak jak już mówiłem, firmom zewnętrznym, wydrukowanie 34 tys. ulotek, wydatkując 40 tys. zł, podczas, gdy istniały możliwości wykonania tej usługi - myśmy zebrali informacje - za ok. 2 tys. zł, a więc 20-krotnie taniej. Za emisję telewizyjnego spotu reklamowego zapłacono kwotę prawie 20 tys. zł, podczas, gdy według cennika Telewizji Polskiej w Olsztynie usługa ta

mogła być wykonana za 1000 zł. Na kolportaż ulotek wydatkowano 17 tys. zł, zaś według cennika Poczty Polskiej usługa ta mogła być wykonana 6-krotniej taniej, tj. za 2,7 tys. I chciałbym państwu powiedzieć, że Poczta była podzleceniodawcą również tej firmy, która była beneficjentem projektu.

Pozytywnym aspektem kontrolowanej działalności było to, że większość beneficjentów wywiązała się i zrealizowała założone i ustalone w umowach o dofinansowanie wskaźniki, zarówno wymierne, twarde, jak i niewymierne, miękkie. Jednakże we wszystkich zbadanych projektach podstawowymi wskaźnikami były wskaźniki produktu, to są wskaźniki dotyczące liczby osób uczestniczących w szkoleniu, natomiast na ogół nie określano wskaźników rezultatu, to znaczy, ile z tych osób, które były przeszkolone, znalazło w późniejszym okresie zatrudnienie. Stopień osiągnięcia przez badanych beneficjentów wskaźników określonych w umowach o dofinansowanie w stosunku do zawartych umów wyniósł średnio (był bardzo wysoki) 97%, a w skrajnych przypadkach tylko 20%.

Najwyższe wskaźniki od 97 do 100% osiągnięto w zakresie uczestnictwa w samym projekcie. Zaś najniższe w zakresie uczestniczenia w szkoleniach specjalistycznych i uzyskania certyfikatów zawodowych. Tu chciałbym wspomnieć, że w tych szkoleniach - bo myśmy analizowali, do kogo był skierowany ten program – przede wszystkim to program dla ludzi bezrobotnych, często również z tzw. wykluczenia społecznego. Zainteresowanie tych osób tego typu szkoleniem nie zawsze było odpowiednie.

Teraz może kilka słów na temat efektów realizacji projektów Programu operacyjnego Kapitał Ludzki. Tak, jak wszyscy tutaj wiemy, głównym założeniem tego programu było przede wszystkim zapobieżenie wzrostowi stopy bezrobocia. Oczywiście, we wszystkich kontrolowanych instytucjach wskaźnik bezrobocia się powiększył o 2,8%, to była średnia, od 1 punktu procentowego w województwie świętokrzyskim do 4 punktów procentowych w województwie podlaskim. W naszej ocenie oczywiście nie można mówić, że realizacja tego programu nie przyczyniła się może wprost do likwidacji bezrobocia, ale jednak osłabiła tempo wzrostu tego bezrobocia. Z tego względu, że myśmy analizowali również materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, z danym ministerstwa wynika, że odsetek uczestników projektów, którzy podjęli zatrudnienie w ciągu 18 miesięcy od zakończenia szkolenia, w wyniku działań w województwach objętych kontrolą, tzw. wskaźniki zatrudnieniowe dość dobrze się ukształtowały, bo wyniosły ponad 60% w województwie pomorskim, od 50% do 60% w województwie kujawsko-pomorskim, lubelskim i podlaskim i poniżej 50% w województwie świętokrzyskim, i warmińsko-mazurskim.

Myśmy również próbowali, była już mowa o ankietach, zebrać ankiety od osób, które były objęte szkoleniem. Oczywiście, bardzo dużo osób nie zwróciło tych ankiet. Ankiety były anonimowe. Może należy domniemywać, że na ogół ci zwrócili, którzy ewentualnie znaleźli zatrudnienie, ale ten wskaźnik zatrudnienia po odbyciu szkolenia również na zbliżonym poziomie się ukształtował i z tych ankiet, które otrzymaliśmy, wyniósł ok. 60%.

Chciałbym jeszcze zasygnalizować, że jedną z najbardziej efektywnych form wsparcia bezrobotnych w ramach Programu operacyjnego Kapitał Ludzki były szkolenia dotyczące zakładania własnych podmiotów gospodarczych w połączeniu z dotacjami na ich utworzenie i funkcjonowanie w pierwszym okresie. Tego typu pomoc, w naszej ocenie, była chyba najbardziej skuteczna. Tylko podam taki wskaźnik, że niewielki tylko odsetek powstałych w ten sposób podmiotów przerwało działalność przed ukończeniem uczestnictwa w projekcie, a w trzecim roku od utworzenia podmiotu, działalność prowadziło ok. 70% podmiotów, czyli stosunkowo dużo.

Jakie wnioski zasugerowaliśmy, zaproponowaliśmy w informacji, którą państwo macie, o wynikach tej kontroli? Wnioski te zmierzały przede wszystkim do poprawy systemu budżetowania projektów, uściślenia kryteriów oceny zasadności realizacji projektów oraz kryteriów kwalifikowania wydatków, zwiększenia w miarę możliwości środków w ramach Programu Kapitał Ludzki na współfinansowanie projektów wspomagających powstawanie mikro przedsiębiorstw, która to forma była – w naszej ocenie – stosunkowo bardzo wysoka.

Ponadto we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego proponowaliśmy, aby instytucje pośredniczące z urzędem marszałkowskim, z wojewódzkim urzędem pracy,

realizowały monitoring wpływu oddziaływania komponentu regionalnego na poziom bezrobocia i wskaźniki zatrudnienia. W uzasadnionych przypadkach proponowaliśmy, aby instytucje pośredniczące wprowadziły obowiązek monitorowania wskaźników zatrudnienia jako jednego ze wskaźników rezultatu dla oceny stopnia realizacji celów w ramach innych niż 6, bo tam, jeśli chodzi o ten wskaźnik rezultatu, to głównie dotyczyły 6 priorytetu. Tu chciałbym jeszcze raz podkreślić, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wprowadziło zasadę i rozszerzyło zakres uwzględniania wskaźników zatrudnieniowych również w innych priorytetach. Dziękuję państwu za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi. Czy w tej sprawie ktoś z posłów i gości chciałby zabrać głos? Jeżeli nie, to stwierdzam, że wysłuchaliśmy drugiej informacji. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę, że Komisja przyjęła obie informacje do wiadomości.

Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, iż Komisja przyjęła. Zamykam posiedzenie.